

**MURILO CHELLEGATTI**

**O *LOBBY* À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito de Franca para aprovação no Curso de Graduação em Direito (Área de concentração: Direito Administrativo)

**Orientador: Prof. Dr. José Sérgio Saraiva**

FRANCA  
2009

**MURILO CHELLEGATTI**

**O *LOBBY* À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito de Franca para aprovação no Curso de Graduação em Direito (Área de concentração: Direito Administrativo)

**Orientador: Prof. Dr. José Sérgio Saraiva**

FRANCA  
2009

Chellegatti, Murilo.

*O lobby* à luz dos princípios do direito administrativo / Murilo Chellegatti  
– Franca, São Paulo, 2009.

51 p.

Orientador: Prof. Dr. José Sérgio Saraiva

Trabalho de Curso – FDF

Área de Concentração: Direito Administrativo

1. *Lobby* – Ciência Política. 2. Princípios – Direito Administrativo.

CDD 341.3

**Murilo Chellegatti**

**O *LOBBY* À LUZ DOS PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO**

COMISSÃO JULGADORA

MONOGRAFIA PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE BACHAREL EM DIREITO

Presidente e Orientador: Prof. Dr. José Sérgio Saraiva

2º Examinador: Prof. Dr. João Carlos Bianco

3º Examinador: Prof. Dr. Henrique Garbellini Carnio

Franca, 17/11/2009

***Dedico*** este trabalho aos meus pais, Luis Henrique Chellegatti e Ana Luiza dos Santos Chellegatti, aos meus irmãos, Danilo Chellegatti e Marília Chellegatti, a todos meus familiares, aos meus amigos e a minha namorada Michelle Silva Borges, pois são quem mais amo.

*Agradeço* aos meus pais, Luis Henrique Chellegatti e Ana Luiza dos Santos Chellegatti, por me fazerem existir e me ensinarem que a sabedoria é a melhor conquista; aos meus amigos, por me acompanharem em todos os momentos; a minha namorada Michelle Silva Borges, por fazer a minha vida muito mais feliz; e ao meu orientador, por me oferecer o melhor apoio acadêmico que poderia esperar.

*Quando um homem assume uma função pública,  
deve considerar-se propriedade do público.*

(Thomas Jefferson)

## RESUMO

O presente trabalho tem por escopo a verificação da influência, conhecida por *lobby*, sobre os agentes públicos, a fim de alcançarem o bem comum. Essa influência, que também poderá ser exercida por servidores públicos, necessita ser analisada através dos princípios do Direito Administrativo, pois estes são norteadores de todos os atos e comportamentos administrativos e têm o propósito de limitar a atuação do agente público à busca do bem comum. Para essa análise foram demonstrados, principalmente, os conceitos de *lobby* e dos princípios administrativos que lhe são aplicados, bem como conceitos de institutos secundários, como a definição de agente público e da discricionariedade do ato administrativo, necessários para um bom entendimento do desfecho do trabalho.

***Palavras-chave:*** *lobby*, princípios, Direito Administrativo, agente público, ato administrativo.

## **ABSTRACT**

This paper has to goal to assess the influence, known as the lobby, on public officials in order to achieve the common good. This influence, which also may be exercised by public servants, need to be examined by the principles of administrative law, which are guiding all administrative actions and are intended to limit the actions of the public officer to search common good. For this analysis were demonstrated, especially the concepts of lobbying and administrative principles that are applied, also concepts of secondary institutes such as the definition of public official and the discretion of the administrative act, necessary for a good understanding of the work.

**Keywords:** lobby, principles, administrative law, public official, administrative act.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO I – O <i>LOBBY</i> .....	12
1 Origem.....	12
2 Conceito.....	13
3 Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Partidos Políticos.....	15
4 Classificação do <i>Lobby</i> .....	16
CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO .....	19
1 Princípio da Supremacia do Interesse Público .....	19
2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público .....	20
3 Princípio da Autotutela.....	21
4 Princípio da Presunção de Legitimidade .....	22
5 Princípio da Legalidade .....	23
6 Princípio da Impessoalidade.....	24
7 Princípio da Finalidade.....	25
8 Princípio da Moralidade .....	25
9 Princípio da Publicidade.....	26
10 Princípio da Eficiência.....	28
11 Princípio da Razoabilidade.....	29
12 Princípio da Proporcionalidade .....	29
13 Princípio da Motivação.....	30
CAPÍTULO III – AGENTES PÚBLICOS.....	32
1 Agentes Políticos .....	32
2 Servidores Estatais.....	34
CAPÍTULO IV – ATOS ADMINISTRATIVOS.....	36
1 Ato da Administração.....	36
2 Conceito de Ato Administrativo.....	37
3 Ato Administrativo Vinculado .....	38
4 Ato Administrativo Discricionário .....	39
4.1 Conceito de discricionariedade.....	39
4.2 Fundamentos da discricionariedade.....	40
4.3 Limites da discricionariedade.....	41

CAPÍTULO V – ANÁLISE DO <i>LOBBY</i> À LUZ DOS PRINCÍPIOS .....	43
CONCLUSÃO.....	46
REFERÊNCIAS .....	48
ANEXOS .....	50

## INTRODUÇÃO

Diante da atual conjuntura jurídico-política do Estado Democrático de Direito da República Federativa do Brasil e, também, dos crescentes casos de corrupção dos administradores públicos, tem-se por necessário analisar a conduta dos agentes públicos em contraste ou não com os princípios do Direito Administrativo.

Os agentes públicos devem conhecer e pautar suas condutas nos princípios da Constituição Federal e do Direito Administrativo, pois foram criados em favor do bem comum, tornando-os, assim, de extrema relevância para todos, até mesmo para os que não são agentes públicos, sendo que estes têm o dever cívico e moral de fiscalizar a conduta daqueles.

Esse trabalho teve por objetivo analisar o comportamento dos administradores públicos, sob a luz dos princípios do Direito Administrativo, diante da influência exercida por outrem, para que aqueles tomem decisões conforme vontade destes. Essa influência, mais conhecida como *lobby*, tem maior incidência nos agentes públicos do Poder Legislativo, pois têm ampla discricionariedade nas suas atuações, mas todo administrador público, em qualquer ato discricionário, pode ser alvo de influência alheia.

A realização desse trabalho busca colocar em evidência a prática muito comum de influência de certos setores da sociedade nas decisões dos agentes públicos, quando investidos em seus cargos, funções ou empregos, para beneficiarem uma parcela específica da população, deixando o bem comum em segundo plano. Pretendeu-se demonstrar que algumas influências vão contra aos princípios do Direito Administrativo, mas outras fazem parte do Estado Democrático de Direito em que estamos inseridos.

O tema central da pesquisa é o *lobby*, ou seja, a influência feita para que o agente público tome a decisão desejada por quem influencia. Tal influência foi analisada através dos princípios do Direito Administrativo, para que, sob este foco, verifiquem-se quais práticas dentro do *lobby* são condizentes com o direito vigente e que deverão ser exercidas pela sociedade.

Além da análise do *lobby* e dos princípios do Direito Administrativo, como objetos principais da pesquisa, fez-se necessário a análise de outros objetos, a fim de uma melhor compreensão do assunto. Tais objetos secundários seriam: quem sofre esta influência denominada *lobby*, ou seja, quem são os administradores públicos; em quais de seus atos eles sofrem a influência, nos atos vinculados ou discricionários.

A pesquisa foi feita através da leitura e interpretação de obras relacionadas ao tema, como doutrinas de Direito Administrativo, artigos em revistas e sites sobre *lobby*, bem como qualquer outra fonte escrita que pôde ajudar a pesquisa.

O método utilizado para pesquisa deste trabalho foi, predominantemente, o método analítico-sintético, em que foi feita a análise ampla dos princípios do Direito Administrativo e suas nuances, como a definição de agentes públicos e dos atos administrativos. Depois, aplicou-se essa análise na compreensão da figura do *lobby* no contexto atual do Estado Democrático de Direito brasileiro, de maneira sintática e conclusiva.

## CAPÍTULO I – O LOBBY

### 1 Origem

O registro da raiz primitiva da atividade de *lobby* encontra-se na Bíblia Sagrada.<sup>1</sup> No primeiro livro de Moisés chamado Gênesis, Deus anuncia a destruição de Sodoma e Gomorra, pois estava cansado da devassidão que ali imperava. Então chamou Abraão, mandou que juntasse os seus familiares, seus pertences e abandonasse sua casa para não ser destruído junto com as duas cidades. (Gen. 18:17-22)

Nesse momento, Abraão procura negociar com Deus para que não destrua Sodoma, dizendo que se houvesse cinquenta justos na cidade seria injusto destruí-la por causa dos ímpios. Mas como Abraão sabia da realidade, foi ele diminuindo o número de justos e barganhando a salvação da cidade até reconhecer que somente ele e sua família eram justos. (Gen. 18:23-33)

Deus não mudou sua decisão e Abraão teve que partir antes que começasse a chuva de fogo. Mas a tentativa de mudar a decisão de quem tem poder é exemplo histórico e clássico de *lobby*. Mesmo sendo infrutífera a tentativa de Abraão deixou, contudo, um precedente da prática de *lobby*.

A origem da utilização desta palavra anglo-saxão como influência sobre alguém que tem poder é de discordância entre os autores. Andréa Cristina de Jesus Oliveira<sup>2</sup> informa que primeira vez que esta palavra foi utilizada para indicar influência nas decisões políticas foi em 1908, no livro “*The Process of Government*” de Arthur F. Bentley.

O professor de jornalismo, Jair Borin, da ECA-USP, mostra a visão de Freire de que a origem da prática de *lobby* veio dos agricultores do Estado de Virgínia, nos Estados Unidos, em que no século XIX, na ante-sala do Parlamento, buscavam influenciar as decisões sobre política agrícola.<sup>3</sup>

Outra visão é a de Luigi Graziano que mostra que o *lobby* surge com a política de interesses depois das eleições norte-americanas de 1896, também em consequência da

---

<sup>1</sup> Cf. FARHAT, Saíd. *Lobby: O que é. Como se faz*. São Paulo: Peirópolis - Aberje, 2007. p. 49.

<sup>2</sup> Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 22.

<sup>3</sup> Cf. Ibid, p. 22.

derrota do movimento operário no final do século XIX, que decidiu a luta de classes nos Estados Unidos.<sup>4</sup>

Cristiane Avizú<sup>5</sup> indica que há autores que dizem que a utilização dessa palavra remonta ao século XIX, após o incêndio da primeira Casa Branca, o general Grant, décimo oitavo presidente dos Estados Unidos, foi obrigado a alojar-se em um hotel e era procurado por pessoas para seus interesses particulares na entrada do hotel, ou seja, no *lobby*.

Samuel H. Beer, mestre da Universidade de Harvard, ensina que, embora os norte-americanos tiverem sido os primeiros a estudar o instituto, na Grã-Bretanha essa prática já existia desde o século XVIII, constatada em meados de 1760-1790, quando várias organizações consolidadas se posicionaram pela reforma parlamentar.<sup>6</sup>

No Brasil, os principais fatores para o desenvolvimento do *lobby* foram a percepção dos grupos de interesse de que poderiam influenciar as decisões do Poder Legislativo e Executivo e o processo de redemocratização pelo qual o país passou em 1985, modificando assim, o formato de representação de interesses no país. Esse desenvolvimento ficou evidente na elaboração da Constituição Federal de 1988, em que mais de 383 grupos de interesse atuaram para ter seus interesses atendidos.<sup>7</sup>

## 2 Conceito

Muitos autores fazem confusão ao conceituar o *lobby* ou *lobbying*, confundindo-o com grupos de pressão, grupos de interesse e até com o agente que o pratica.

A palavra *lobby* significa, em inglês, ante-sala, saguão, vestíbulo. Assim sendo, remete ao local onde as pessoas ficavam para influenciar as autoridades e políticos antes de

---

<sup>4</sup> Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 22.

<sup>5</sup> Cf. AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. p. 65.

<sup>6</sup> Cf. *Ibid*, p. 66.

<sup>7</sup> Cf. GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. *Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro*. *Revista Espaço Acadêmico*, São Paulo, abr. 2009. Seção Colaboradores. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/095/95gozetto.htm> >. Acesso em: 11 jul. 2009.

suas decisões, acabando por designar a ação de profissionais ou grupos que procuram exercer pressões para que sejam aprovados projetos e medidas em benefício de seus representados.<sup>8</sup>

Saïd Farhat ensina que:

*Lobby é toda atividade organizada, exercida dentro da lei e da ética, por um grupo de interesses definidos e legítimos, com o objetivo de ser ouvido pelo poder público, para informá-lo, e dele obter determinadas medidas, decisões ou atitudes.*<sup>9</sup>

Nota-se a preocupação do autor em demonstrar a necessidade de se agir conforme a lei e a ética, pois se tem no Brasil a idéia de que *lobby* é sinônimo de corrupção. Sobre a distorção do brasileiro sobre esse instituto, Andréa Cristina de Jesus Oliveira ensina que:

O estigma que o *lobbying* carrega está relacionado ao fato de a atividade aparecer associada a escândalos, a licitações direcionadas, propinas e obras superfaturadas. E os protagonistas dessas histórias, no Brasil e no exterior, têm sido na maioria das vezes empresas e autoridades públicas. Esses fatos reforçam a imagem do *lobby* como ilegítimo e ilegal.<sup>10</sup>

Gianfranco Pasquino entende que *lobby* é “um processo por meio do qual os representantes de grupos de interesses, agindo como intermediários levam ao conhecimento dos legisladores ou dos decision-makers, os desejos de seus grupos”.<sup>11</sup>

De forma simples e clara, João Bosco Lodi diz que “apesar de carregar consigo uma imagem de corrupção, do ponto de vista ético, o *LOBBY* não é necessariamente uma imoralidade; mas um instrumento neutro de influência do poder”.<sup>12</sup>

Ainda, João Bosco Lodi explica que:

Defender ou satisfazer interesses junto ao poder público é um ato natural, que tanto pode ser exercido por uma comunidade de bairro, um grupo indígena, um conjunto de igrejas, um conjunto de interessados em ecologia, uma associação de pais e mestres, como por um grupo econômico. *Lobby* é a ação de influenciar sobre o tomador

<sup>8</sup> Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 22.

<sup>9</sup> FARHAT, Saïd. *Lobby: O que é. Como se faz*. São Paulo: Peirópolis - Aberje, 2007. p. 50.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 168, p. 29-43, out./dez. 2005. p. 32.

<sup>11</sup> PASQUINO, Gianfranco, apud AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. p. 67.

<sup>12</sup> LODI, João Bosco. *Lobby e holding: as bases do poder*. São Paulo: Pioneira, 1982. p. 50.

de decisão na esfera do poder público. A ação persuasora sobre o poder público.<sup>13</sup>

Então, de forma sintética, entende-se como *lobby* a ação de influenciar, feita pelos grupos de pressão ou profissionais, em favor dos grupos de interesse, sobre aqueles que possuem a prerrogativa de tomar a decisão na esfera do poder público, para que estes assumam a posição desejada pelos grupos de interesse.

### 3 Grupos de Interesse, Grupos de Pressão e Partidos Políticos

Para melhor compreensão desse instrumento (*lobby*) que é necessário para participação de toda pluralidade de interesses no mecanismo decisório das políticas públicas do país, faz-se preciso a compreensão da diferença de grupos de interesse, grupos de pressão e partidos políticos.

Bem explica Saïd Farhat quais são as características e objetivos dos grupos de interesse:

Grupo de interesses é todo grupo de pessoas físicas e/ou jurídicas, formal ou informalmente ligadas por determinados propósitos, interesses, aspirações ou direitos, divisíveis dos de outros membros ou segmentos da sociedade. Sua razão de ser consiste em manter vivos os laços de sua união. Esses grupos podem permanecer em estado latente, sem adotar um programa formal de ações destinadas a tornar seus objetivos aceitáveis pelo Estado, pela sociedade, ou por determinados segmentos desta.<sup>14</sup>

A linha que separa os grupos de interesse aos de pressão é tão tênue que alguns escritores defendem que não existe diferença, sendo ambos os grupos o mesmo.<sup>15</sup>

Mas Paulo Bonavides em sua obra “Ciência Política” demonstra a diferença entre esses grupos distintos:

Os grupos de interesses podem existir organizados e ativos sem contudo exercerem a pressão política. São potencialmente grupos de pressão e constituem o gênero do qual os grupos vêm a ser a espécie. O grupo de pressão se define em verdade pelo exercício de influência sobre o poder político para obtenção eventual de uma determinada medida de governo que lhe favoreça os interesses.<sup>16</sup>

<sup>13</sup> LODI, João Bosco. *Lobby: Os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986. p. 3.

<sup>14</sup> FARHAT, Saïd. *Lobby: O que é. Como se faz*. São Paulo: Peirópolis - Aberje, 2007. p. 145.

<sup>15</sup> Cf. SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. *Jus Navegandi*, Rio Grande do Sul, dez. 2007. Seção Doutrina/Direito Eleitoral. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011>>. Acesso em: 11 jul. 2009.

<sup>16</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 533.

Desta feita, verifica-se que o *lobby* é um instrumento usado pelos grupos de pressão e que quando o grupo de interesse pratica o *lobby* sem intermediário, ou seja, faz a influência direta sobre o poder público, se torna um grupo de pressão.

Em relação aos partidos políticos, Bonavides demonstra que os grupos de pressão possuem semelhanças:

Tanto os partidos políticos como os grupos de pressão têm de comum a nota característica de constituírem categorias interpostas entre o cidadão e o Estado, servindo de laço de união e ponte ou canal entre ambos. O partido político do mesmo modo que o grupo de pressão conduz interesses de seus membros até as regiões do poder aonde vão em busca de uma decisão política favorável.<sup>17</sup>

Mas há grandes diferenças entre os grupos de pressão e os partidos políticos, sendo que a principal diferença é que o primeiro exerce uma interferência política transitória, que finda com a adoção da medida pleiteada, assim, mera influência no poder, e o segundo busca conquistar o poder, sendo que seus objetivos políticos são permanentes.<sup>18</sup>

O estudo dos grupos e das formas como podem influir no poder torna-se cada vez mais importante, pois cada grupo social que se vê preterido pelo poder constituído ou não representado pelo corpo político assentado no Executivo ou Legislativo, busca outros mecanismos, como os grupos de interesse e de pressão, para poder influenciar no processo decisório.

#### **4 Classificação do *Lobby***

Como ocorre em toda classificação, e a do *lobby* não poderia ser diferente, cada autor classifica da forma que entende melhor, ainda que, nesse caso, haja poucos autores que estudem o assunto.

Após a verificação de alguns autores que classificam o *lobby* quanto ao objetivo ou quanto à atuação<sup>19</sup>, entende-se que para compreensão deste trabalho a classificação apresentada por Andréa Cristina de Jesus Oliveira<sup>20</sup>, quanto ao sujeito da prática de *lobby*, é a melhor.

---

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 535.

<sup>18</sup> Cf. Ibid, p. 535/536.

<sup>19</sup> Cf. LODI, João Bosco. *Lobby e holding: as bases do poder*. São Paulo: Pioneira, 1982. p. 51/52.

<sup>20</sup> Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 64.

Ela classifica o *lobby* em quatro tipos: público, institucional, classista e privado. Para chegar a essa divisão, levou-se em conta a origem, o tipo e a organização dos interesses, bem como a origem dos recursos utilizados para prática do *lobby*.<sup>21</sup>

O *lobby* público é aquele em que ministérios, autarquias, empresas estatais, agências reguladoras e outros órgãos estatais, atuam de forma a pressionar o Executivo e o Legislativo para assegurar seus direitos ou requerer novos. Ensina Andréa Cristina de Jesus Oliveira que:

Geralmente, todos os órgãos estatais possuem departamentos de assessoria parlamentar, com o intuito de influenciar os tomadores de decisão sobre o que é melhor para o próprio Estado, e isso acontece porque os órgãos governamentais, às vezes, defendem interesses diversos e conflitantes, agindo como grupos de pressão na disputa por verbas ou competências.<sup>22</sup>

O *lobby* institucional diz respeito à atuação de departamentos de assuntos institucionais, especializados em assuntos corporativos, das empresas privadas, os quais se relacionam com todas as esferas e níveis governamentais. Sendo que as empresas multinacionais foram as primeiras a utilizar este tipo de *lobby* no Brasil.<sup>23</sup>

O *lobby* classista refere-se à atuação das entidades de classe, como as que representam os trabalhadores ou empresários. Essas entidades têm como objetivo influenciar e pressionar os poderes Executivo e Legislativo a fim de defender os interesses de quem representam, ou seja, de seus filiados. Por representarem sindicatos e federações, as entidades de classe se deparam com interesses amplos e, muitas vezes, divergentes. Assim, restringem-se a defender os interesses consensuais e majoritários entre os filiados.<sup>24</sup>

E, por último, o *lobby* privado diz respeito à atuação de agências particulares especializadas na prática de influência e pressão nos poderes Executivo e Legislativo, as quais são contratadas para prestar consultoria e praticar o *lobby*. Andréa Cristina de Jesus Oliveira explica que:

Como a atividade não é regulamentada e devido ao estigma de marginalidade que o lobbying carrega, agências de publicidade,

<sup>21</sup> Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 64.

<sup>22</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *O lobbying institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil?*. *Cenários da Comunicação*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64. 2007. p. 58.

<sup>23</sup> Cf. OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 16.

<sup>24</sup> Cf. *Ibid*, p. 16.

agências de comunicação, agências de relações públicas, escritórios de advocacia e de consultoria política atuam no setor, mas não se assumem como tal. Dessa forma, o universo dos escritórios de consultoria e lobbying é amplo e ao mesmo tempo muito difícil de ser apreendido.<sup>25</sup>

Essa classificação do *lobby* é de grande valia para entender que, em todos os casos, o agente passivo é o administrador público, ou seja, ele que será influenciado para que tome a decisão desejada por quem influencia. Além disso, em alguns casos, haverá um agente público como agente ativo do *lobby*, influenciando outro agente público, e isto, é o que ocorre no *lobby* público.

Assim, a atuação do *lobby* na Administração Pública necessita por ser analisada tanto passivamente quanto ativamente, a fim de se verificar como a prática desse instrumento deve ser feita à luz dos princípios do Direito Administrativo, para que não seja caracterizado como um ilícito penal ou administrativo. Desta feita, passa-se a estudar os princípios do Direito Administrativo.

---

<sup>25</sup> OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004. p. 16.

## CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS DO DIREITO ADMINISTRATIVO

Os Princípios são fundamentos básicos que disciplinam as estruturas e os institutos de uma determinada ciência. Nas palavras de José Cretella Júnior: “Princípios de uma ciência são as **proposições básicas**, fundamentais, típicas que condicionam todas as estruturas subseqüentes. Princípios, neste sentido, são os alicerces da ciência”.<sup>26</sup>

O estudo dos princípios de uma ciência é de suma importância para a correta aplicação das suas normas, ainda mais no caso do Direito Administrativo, que é uma ciência jurídica com diversas leis esparsas. Demonstrando a enorme importância dos princípios do Direito Administrativo, ensina Hely Lopes Meirelles que:

(...) por esses padrões é que deverão se pautar todos os atos e atividades administrativas de todo aquele que exerce o poder público. Constituem, por assim dizer, os fundamentos da ação administrativa, ou, por outras palavras, os sustentáculos da atividade pública. Relegá-los é desvirtuar a gestão dos negócios públicos e olvidar o que há de mais elementar para a boa guarda e zelo dos interesses sociais.<sup>27</sup>

Para análise do *lobby*, primeiramente serão verificados os Princípios do Direito Administrativo que lhe são pertinentes, ou seja, aqueles que devem ser aplicados nesse instituto.

### 1 Princípio da Supremacia do Interesse Público

O princípio da supremacia do interesse público é um princípio geral de Direito inerente a toda e qualquer sociedade, sendo uma condição de sua existência e do convívio social. Portanto, não se encontra expressamente escrito na Constituição.<sup>28</sup>

Esse princípio determina que o interesse público tenha privilégios jurídicos, ficando em uma situação de superioridade ao interesse particular. Nas palavras de Fernanda Marinela: “Em razão desse interesse público, a Administração terá posição privilegiada em face de terceiros, além de prerrogativas e obrigações que não são extensíveis aos particulares”.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> CRETELLA JÚNIOR, José, apud DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 66.

<sup>27</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 87.

<sup>28</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 24.

<sup>29</sup> *Ibid*, p. 24.

A supremacia do interesse público tem por expressão, inicialmente, as prerrogativas do regime público de pessoas jurídicas que possuem privilégios tributários ou processuais. Apresenta-se, também, nos atos administrativos que possuem presunção de legitimidade, de auto-executoriedade e de imperatividade.

Analisando os contratos administrativos, encontra-se esse princípio nas cláusulas exorbitantes, que permitem à Administração modificar ou rescindir unilateralmente um contrato. Ainda, encontra-se o princípio da supremacia do interesse público nos institutos de intervenção da propriedade.

Somente haverá legitimidade na utilização desse princípio, quando for aplicado para o alcance do interesse da sociedade, como explica Celso Antônio Bandeira de Mello: “(...) os sujeitos de Administração Pública têm que buscar o atendimento do interesse alheio, qual seja, o da coletividade, e não o interesse de seu próprio organismo, *qua tale* considerado, e muito menos o dos agentes estatais”.<sup>30</sup>

Assim, para se valer das prerrogativas e superioridades advindas desse princípio, o agente público deve obrigatoriamente estar atuando pelo interesse público ou da coletividade, pois, caso contrário, esse princípio não deve ser aplicado.

## **2 Princípio da Indisponibilidade do Interesse Público**

Em razão do princípio anterior que confere à Administração privilégios jurídicos por representar o interesse público, dá-se a existência do princípio da indisponibilidade do interesse público, sendo este um limitador daquele.

O administrador tem que observar as formalidades legais para a atuação do interesse público, desta feita, esse princípio preconiza que o interesse público não pode ser disposto pela sua livre vontade. Reinaldo Moreira Bruno ensina que:

Os bens, os interesses, os direitos e os serviços não se acham à mercê do agente público; a este cabem tão-somente o zelo e a manutenção, não se constituindo no senhor daqueles. Tal imposição decorre da premissa de que a lei contém mandamento de ordem pública, de observância obrigatória pelo administrador, não podendo, pois, transigir o administrador em relação a bens e interesses da sociedade, aspecto que reafirma a condição de constituir-se a atividade administrativa em *múnus público*.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 90.

<sup>31</sup> BRUNO, Reinaldo Moreira. *Direito administrativo didático*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 75.

O administrador não possui a livre escolha de dispor as prerrogativas que lhe são atribuídas quando da representação do interesse geral, pois não há autonomia de vontade quando se exerce atividade em interesse de outrem. O titular do interesse público é o Estado, sendo este o único que pode, mediante lei, autorizar a disponibilidade e renúncia do interesse geral.

Nesse mesmo sentido diz Hely Lopes Meirelles que:

(...) a Administração Pública não pode dispor desse interesse geral nem renunciar a poderes que a lei lhe deu para tal tutela, mesmo porque ela não é titular do interesse público, cujo titular é o Estado, que, por isso, mediante lei poderá autorizar a disponibilidade ou a renúncia.<sup>32</sup>

O princípio da indisponibilidade do interesse público se constitui na garantia de que a sociedade não terá seu interesse preterido em relação ao interesse do administrador, pois, sendo este um representante daqueles, não pode sobrepor seus interesses pessoais sobre os interesses coletivos.

### 3 Princípio da Autotutela

O princípio da autotutela tem por escopo o controle pela Administração de seus próprios atos, independente de revisão pelo Poder Judiciário. Esse princípio está consagrado nas Súmulas 346 e 473, ambas do STF, bem como no artigo 53, da Lei nº 9.784/99.

Ensina José Cretella Júnior como se pode atuar o princípio da autotutela: “*Auto-tutela* é a prerrogativa pública que permite à Administração agir de modo direto, por si mesma, sem necessidade de recorrer à via judicial, a fim de efetuar a defesa do bem público, ameaçado ou violado em sua integridade.”<sup>33</sup>

Referente à anulação Fernanda Marinela<sup>34</sup> demonstra que, para maioria dos doutrinadores, trata-se de uma obrigação do Poder Público, um dever respaldado pelo princípio da legalidade. Mas, para alguns doutrinadores, a anulação é apenas uma faculdade que tem fundamento no princípio da supremacia do interesse público. Assim, para estes, o administrador deve anular os atos ilegais quando sua retirada causar menos dano ao interesse geral do que a sua própria manutenção, sendo que, ao ocorrer o contrário, o administrador não deve anular o ato ilegal.

---

<sup>32</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 101.

<sup>33</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000. p. 51.

<sup>34</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 32.

Em relação à revogação, não há previsão para o limite temporal, mas está sujeita a alguns limites materiais, pois não seria correto que esse poder da Administração fosse absoluto. Fernanda Marinela aponta alguns desses limites materiais, informando que não se trata de rol taxativo:

(...) não se admite a revogação de atos vinculados, visto que eles não têm conveniência; de atos que já exauriram os seus efeitos, tendo em vista que a revogação não retroage; de atos em que já se exauriu a competência, como, por exemplo, se o interessado recorreu à autoridade superior e a inferior deseja revogar o ato objeto de análise; de meros atos administrativos, porque os seus efeitos são previstos pela lei; de atos que integrem um procedimento, porque a prática do novo ato gera a preclusão do anterior; e, ainda de atos que geram direitos adquiridos.<sup>35</sup>

Cabe salientar que a análise da conveniência e oportunidade dos atos para revogação deve ser feita com base no interesse geral, utilizando-se da supremacia do interesse público sobre o interesse particular.

#### **4 Princípio da Presunção de Legitimidade**

Todo ato administrativo presume-se legal, legítimo e verdadeiro até prova em contrário, pois esta presunção é relativa (*juris tantum*), tendo o ônus da prova quem alega a ilegitimidade.

As consequências desse princípio são explicadas pela Maria Sylvania Zanella Di Pietro:

Como consequência dessa presunção, as decisões administrativas são de execução imediata e têm a possibilidade de criar obrigações para o particular, independentemente de sua concordância e, em determinadas hipóteses, podem ser executadas pela própria Administração, mediante meios diretos ou indiretos de coação.<sup>36</sup>

Como principais fundamentos para justificativa desse princípio estão: a necessidade de garantir a celeridade aos atos administrativos, o fato desses atos estarem suscetíveis a controle e o fato dos atos serem uma forma de expressão da soberania do Estado, dentre outros fundamentos.

Para que o ato administrativo cesse a produção de efeitos, faz-se necessário a decretação de sua invalidade pela Administração ou pelo Judiciário, pois, caso contrário,

---

<sup>35</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 33.

<sup>36</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 72.

continuará a produzir efeitos como se válido fosse. Tratando-se, assim, de um ato inválido e eficaz.

## 5 Princípio da Legalidade

O princípio da legalidade é basilar no Estado Democrático de Direito, sendo que garante que todos os conflitos sejam resolvidos pela lei. Vários dispositivos na Constituição Federal de 1988 garantem a execução desse princípio.

Para sua definição, de acordo com Fernanda Marinela<sup>37</sup>, a legalidade deve ser analisada de dois pontos distintos. Primeiro, no direito privado, através desse princípio, o particular pode fazer tudo aquilo que a lei permite, ou seja, não proíbe. Todavia, no direito público, o princípio da legalidade se traduz como a subordinação da Administração à lei, em razão da representação do interesse público, só lhe é permitido fazer aquilo que a lei autoriza ou determina.

Desta feita, ensina Hely Lopes Meirelles o significado desse princípio no Direito Público:

*A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.*<sup>38</sup>

A eficácia do ato administrativo está condicionada a observância da Lei e do Direito, ficando evidente que a legalidade significa atuação conforme à lei e com atendimento aos princípios administrativos.

Hely Lopes Meirelles<sup>39</sup> ainda ensina que, normalmente, as leis administrativas são de ordem pública, não podendo seus preceitos ser descumpridos por acordo entre seus aplicadores e destinatários, pois a função pública e a finalidade do Estado impedem seus agentes de não exercitar os poderes e de não cumprir os deveres que lhes são impostos pela lei. Sendo que a renúncia dos poderes ou não cumprimento dos deveres, pelo administrador, é uma ofensa ao bem comum, que é o principal objetivo de todo ato administrativo.

Como exceção à legalidade, há circunstâncias excepcionais, descritas na Constituição Federal de 1988, que podem restringir transitoriamente a vigência desse

<sup>37</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 35.

<sup>38</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 87.

<sup>39</sup> Cf. *Ibid*, p. 88.

princípio. São casos em que a Lei Maior faculta ao Presidente da República que tome providências incomuns e atue de acordo com elas para enfrentar acontecimentos excepcionais ou eventos gravíssimos que exigem atuação enérgica. Essas circunstâncias são, conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>40</sup>, as “medidas provisórias” (CF, art. 62 e parágrafos), a decretação do “estado de defesa” (CF, art. 136) e do “estado de sítio” (CF, art. 137 a 139).

## 6 Princípio da Impessoalidade

O princípio da impessoalidade determina que a atuação do administrador deva ter sempre ausência de subjetividade, ou seja, deve ser impessoal, ficando impedido de considerar inclinações e interesses pessoais próprios ou de terceiros.

Bem escreve Celso Antônio Bandeira de Mello sobre o princípio da impessoalidade:

Nele se traduz a idéia de que a Administração tem que tratar todos os administrados sem discriminações, benéficas ou detrimen-tosas. Nem favoritismo nem perseguições são toleráveis. Simpatias ou animosidades pessoais, políticas ou ideológicas não podem interferir na atuação administrativa e muito menos interesse sectários, de facções ou grupos de qualquer espécie.<sup>41</sup>

Para Fernanda Marinela, esse princípio pode ser verificado de duas formas distintas:

(...) primeiro, quanto ao **dever de atendimento ao interesse público**, tendo o administrador a obrigação de agir de forma impessoal, abstrata, genérica, protegendo sempre a coletividade; segundo, que a atividade administrativa exercida por um agente público seja **imputada ao órgão ou entidade e não ao próprio agente**, (...) pois a vontade do agente se confunde com a da pessoa jurídica, formando uma única vontade (...).<sup>42</sup>

No texto constitucional encontram-se algumas referências de aplicações concretas desse princípio, como a exigência de concurso público para o exercício de cargo ou emprego público (CF, art. 37, inciso II) ou a exigência do procedimento licitatório para celebração do melhor contrato para a Administração (CF, art. 37, inciso XXI).

<sup>40</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 96.

<sup>41</sup> *Ibid*, p. 104.

<sup>42</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 38.

## 7 Princípio da Finalidade

O princípio da finalidade é de divergência entre os doutrinadores, tendo dois principais entendimentos. O primeiro entendimento, de Hely Lopes Meirelles<sup>43</sup>, é de que o princípio da impessoalidade é sinônimo do princípio da finalidade. Assim, a finalidade impõe ao agente público que somente pratique o ato para o seu fim legal, sendo esse fim legal aquele que a norma de Direito indica como objetivo do ato, de forma impessoal.

O outro entendimento, de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>44</sup>, cuida do princípio da finalidade apartado do da impessoalidade, em que o agente público necessita por cumprir a finalidade pública decorrente da lei. Esse princípio não advém da legalidade, contudo é inerente a ela.

A finalidade legal é o objetivo que a lei carrega em seu texto, assim o administrador utiliza a lei como instrumento para chegar a um determinado fim. Fernanda Marinela diz que: “(...) a finalidade é o espírito da lei, o seu fim maior, que forma com o seu texto um todo harmônico e indestrutível”.<sup>45</sup>

O bem comum será sempre a finalidade de qualquer ato administrativo, sob pena de ilegalidade do ato, passível de controle pelo Judiciário.

## 8 Princípio da Moralidade

A moralidade administrativa e a moralidade comum não se confundem. Fernanda Marinela<sup>46</sup> demonstra que, a primeira, é composta por regras de boa administração, pela idéia de função administrativa e de bem comum, estando conectada ao conceito de bom administrador e, a segunda, se preocupa com a diferença entre o bem e o mal.

O princípio da moralidade determina que a Administração e seus agentes atuem de acordo com os princípios éticos. A infração destes resulta em violação ao próprio Direito, às regras constitucionais, estando sujeita à invalidação. Assim, consagra Hely Lopes Meirelles que: “(...) o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas

---

<sup>43</sup> Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 91/92.

<sup>44</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 97/98.

<sup>45</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 40.

<sup>46</sup> Cf. *Ibid*, p. 41.

também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos: ‘non omne quod licet honestum est’<sup>47</sup>.

Explica bem este princípio Maria Sylvia Zanella Di Pietro quando diz que:

Em resumo, sempre que em matéria administrativa se verificar que o comportamento da Administração ou do administrado que com ela se relaciona juridicamente, embora em consonância com a lei, ofende a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a idéia comum de honestidade, estará havendo ofensa ao princípio da moralidade administrativa.<sup>48</sup>

Em razão da moralidade não possuir conteúdo preciso que possa ser definido pelo direito positivo, podendo variar de um lugar para outro ou em diferentes culturas, Fernanda Marinela<sup>49</sup> ensina que é difícil o Poder Judiciário deferir a invalidação de um ato por lesão somente à moralidade administrativa, sendo que na maioria dos julgados essa lesão é admitida como agravante da ilegalidade.

Atualmente existem vários mecanismos no ordenamento jurídico para tentar impedir a imoralidade administrativa como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/00) e as regras sobre improbidade administrativa (CF, art. 37, § 4º e Lei nº 8.429/92), entre outros.

## 9 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade, que está previsto no “caput” do art. 37 da Constituição Federal, determina a divulgação oficial dos atos administrativos, para fins de conhecimento público, em razão de o administrador exercer uma função pública, em nome e interesse de outrem, sendo justo que o titular desse interesse saiba o que está sendo feito com ele.

A publicidade dos atos administrativos é condição necessária para sua eficácia, sendo que representa o início da produção de seus efeitos externos, pois não se pode cumprir um ato administrativo se não o conhece.<sup>50</sup>

Além de iniciar a produção dos efeitos externos do ato administrativo, a publicidade também significa o início da contagem de prazos e permite o controle dos atos executados pela Administração, seja pelos interessados ou pelo povo em geral.

<sup>47</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 89.

<sup>48</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 79.

<sup>49</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 40.

<sup>50</sup> Cf. *Ibid*, p. 41.

Desta feita, os atos administrativos que não atendem a publicidade deixam de produzir seus efeitos e se expõem a invalidação, sendo que não fluem os prazos para impugnação administrativa ou anulação judicial.

Complementa Hely Lopes Meirelles ao demonstrar que:

A publicidade, como princípio de administração pública (CF, art. 37, *caput*), abrange toda atuação estatal, não só sob o aspecto de divulgação oficial de seus atos como, também, de propiciação de conhecimento da conduta interna de seus agentes. Essa publicidade atinge, assim, os atos concluídos e em formação, os processos em andamento, os pareceres dos órgãos técnicos e jurídicos, os despachos intermediários e finais, as atas de julgamentos das licitações e os contratos com quaisquer interessados, bem como os comprovantes de despesas e as prestações de contas submetidas aos órgãos competentes. Tudo isto é papel ou documento público que pode ser examinado na repartição por qualquer interessado, e dele pode obter certidão ou fotocópia autenticada para os fins constitucionais.<sup>51</sup>

Assim, a publicidade não é apenas uma simples publicação dos atos administrativos, mas sim um complexo de meios que a Administração deve se utilizar para que a sociedade em geral e interessados em particular tenham conhecimento de como o bem comum está sendo administrado.

Para alguns autores, como Fernanda Marinela<sup>52</sup>, o texto constitucional define três exceções ao princípio da publicidade, estabelecendo sigilo para esses casos. A primeira exceção está no inciso X do art. 5º, que prescreve que a intimidade, a vida privada e a imagem das pessoas são invioláveis. A segunda definida no inciso XXXIII do art. 5º, regulamentada pela Lei 11.111/05, que, ao garantir o direito à informação, ressalva as que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. E a terceira, encontra-se no inciso LX do art. 5º, que diz que, quando a defesa da intimidade ou o interesse social exigirem, a lei poderá restringir a publicidade dos atos processuais.

Já para outros autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>53</sup>, somente é exceção ao princípio da publicidade, na esfera administrativa, a segunda hipótese supracitada, quando for necessário para segurança da sociedade e do Estado.

Por fim, em combinação com os princípios da impessoalidade, finalidade e moralidade, a publicidade não poderá fazer a promoção pessoal do administrador, pois exerce

---

<sup>51</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 94/95.

<sup>52</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 42/43.

<sup>53</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 105.

um múnus público, sendo toda obra e serviço que presta uma obrigação de bom administrador.

## 10 Princípio da Eficiência

O princípio da eficiência, apesar de ter sempre sido exigido na Administração Pública, somente com a Emenda Constitucional nº 19/98 que passou a ser um princípio constitucional expresso no *caput* do art. 37.

Fernanda Marinela explica bem sobre esse princípio:

A eficiência exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional. Consiste na busca de resultados práticos de produtividade, de economicidade, com a conseqüente redução de desperdícios do dinheiro público e rendimentos típicos da iniciativa privada, sendo que, aqui, o lucro é do povo; quem ganha é o bem comum.<sup>54</sup>

Esse princípio se apresenta de formas diferentes em relação a dois itens: em relação aos serviços públicos, requer melhoramento na sua execução, que deve buscar a eficiência dos meios em relação aos resultados obtidos, juntamente com o aumento quantitativo e qualitativo das atividades. Em relação aos servidores, a eficiência se demonstra como requisito para a aquisição e perda da estabilidade do servidor, de acordo com as regras do art. 41, da Constituição Federal.

Apesar de ser muito desejável, o princípio da eficiência para alguns autores, como Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>55</sup>, parece um simples adorno da Carta Magna ou um extravasamento do legislador constituinte, pois é vago e de difícil controle pelo Direito. Restando assim, que esse princípio seja analisado internamente ao princípio da legalidade, porque uma suposta busca por eficiência jamais poderia postergar o dever administrativo por excelência.

---

<sup>54</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 44.

<sup>55</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 112.

## 11 Princípio da Razoabilidade

O princípio da razoabilidade veda que o agente público atue de forma despropositada ou desvairada, quando age, sem bom senso, com a desculpa de seguir a lei, ou seja, é um princípio feito para proibição de excessos.

Ensina Fernanda Marinela que o princípio da razoabilidade:

(...) representa um limite para a discricionariedade do administrador, exigindo uma relação de pertinência entre oportunidade e conveniência, de um lado, e a finalidade legal de outro. Agir discricionariamente não significa agir desarrazoadamente, de maneira ilógica, incongruente. A lei não protege, não encampa condutas insensatas, portanto terá o administrador que obedecer a critérios aceitáveis do ponto de vista racional, em sintonia com senso normal.<sup>56</sup>

A aferição da razoabilidade deverá ser feita segundo os valores do homem comum, sendo que as decisões que infringirem esse princípio serão ilegais e ilegítimas, e não, inconvenientes, pois ofenderão a finalidade da lei. Nesse caso, poderá haver a interferência do Poder Judiciário, admitindo a correção dessas decisões, por violarem a razoabilidade, agredindo o texto constitucional e, assim, o princípio da legalidade.<sup>57</sup>

## 12 Princípio da Proporcionalidade

A maioria dos autores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>58</sup> e Hely Lopes Meirelles<sup>59</sup>, entendem que o princípio da proporcionalidade está contido no princípio da razoabilidade.

Mas existem autores, como Fernanda Marinela<sup>60</sup>, que fazem distinção entre esses princípios. Sendo que o princípio da proporcionalidade reclama harmonia entre os meios utilizados pela Administração e os fins pretendidos, segundo os padrões da sociedade em que vive e a verificação de cada caso concreto. Necessita, ainda, um equilíbrio entre o sacrifício imposto à vontade de alguns e a vantagem obtida por todos, de maneira que não torne a prestação demasiadamente onerosa.

---

<sup>56</sup> MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 48.

<sup>57</sup> Cf. *Ibid*, p. 48/49.

<sup>58</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 80/81.

<sup>59</sup> Cf. MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 92/93.

<sup>60</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 49.

Sobre esse princípio, o doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello explica que: “as competências administrativas só podem ser *validamente* exercidas na *extensão* e *intensidade* proporcionais ao que seja realmente demandado para cumprimento da finalidade de interesse público a que estão atreladas”.<sup>61</sup> E complementa: “Percebe-se, então, que as medidas desproporcionais ao resultado legitimamente alvejado são, desde logo, condutas ilógicas, incongruentes”.<sup>62</sup>

A decisão inadequada a fim de alcançar a finalidade legal, exorbitando, a Administração, os limites da discricionariedade, deve ser anulada pelo Poder Judiciário, corrigindo, assim, a ilegalidade.<sup>63</sup>

### 13 Princípio da Motivação

O princípio da motivação atribui à Administração a necessidade de justificar seus atos, demonstrando os fundamentos de direito e de fato, e a correlação lógica entre os eventos e as providências, a fim de se verificar se a atuação do agente público está compatível com a lei que lhe deu fundamento.

Para alguns autores<sup>64</sup>, existe divergência doutrinária sobre a obrigatoriedade da motivação para todos os atos administrativos ou somente para os atos de decisão, contudo Maria Sylvia Zanella Di Pietro diz que esse princípio:

(...) está consagrado pela doutrina e pela jurisprudência, não havendo mais espaço para as velhas doutrinas que discutiam se a sua obrigatoriedade alcançava só os atos vinculados ou só os atos discricionários, ou se estava presente em ambas as categorias. A sua obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle de legalidade dos atos administrativos.<sup>65</sup>

Assim, como representante do interesse público a Administração deve fazer a motivação de todos os atos, para que os administrados possam fazer a apreciação e o controle daqueles que administram o bem comum.

Em relação ao ato discricionário e os vinculados que dependem de aguçada verificação, apreciação dos fatos e normas jurídicas em causa, é essencial a motivação

---

<sup>61</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 101.

<sup>62</sup> *Ibid*, p. 101.

<sup>63</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 49.

<sup>64</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 50.

<sup>65</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 82.

detalhada. Entretanto, para os atos vinculados, em que há quase a aplicação automática da lei, não havendo a interferência do juízo subjetivo do administrador, a alusão do fato e da norma jurídica aplicável pode ser suficiente, pois a motivação está implícita na lei.

A motivação deve ser feita antes ou ao mesmo tempo da prática do ato, pois:

(...) atos administrativos praticados sem a tempestiva e suficiente motivação são ilegítimos e invalidáveis pelo Poder Judiciário toda vez que sua fundamentação tardia, apresentada apenas depois de impugnados em juízo, não possa oferecer segurança e certeza de que os motivos aduzidos efetivamente existiam ou foram aqueles que embasaram a providência contestada.<sup>66</sup>

Desta feita, a motivação feita posteriormente ao ato administrativo é inválida, pois é carregada de incerteza e insegurança. Ocorre que, em muitas vezes, a motivação é feita por órgão diverso daquele que proferiu a decisão, constando essa motivação em pareceres, informações, laudos, relatórios, que são indicados como fundamento da decisão. Por isso, fazem parte integrante do ato, sendo que integram sua motivação.

---

<sup>66</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 103.

## CAPÍTULO III – AGENTES PÚBLICOS

Agente público é considerada pelos doutrinadores a expressão mais ampla para caracterizar genérica e indistintamente as pessoas que servem ao Poder Público como meios expressivos de sua ação e vontade, mesmo que o façam ocasionalmente.

Nas palavras de Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quem quer que desempenhe funções estatais, *enquanto as exercita*, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer das esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários de serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e os gestores de negócios públicos.<sup>67</sup>

Alguns agentes públicos fazem parte do aparelho estatal, seja na estrutura direta, ou na indireta. Outros agentes são exteriores ao aparelho estatal, ou seja, não o integram. Mas todos os agentes, mesmo que alguns de forma ocasional, exprimem a manifestação do Estado e fazem uso de certos poderes que lhes são emprestados pelo Estado.

A caracterização do agente público se faz por dois requisitos, conforme Celso Antônio Bandeira de Mello: “um, de ordem *objetiva*, isto é, a natureza estatal da atividade desempenhada; outro, de ordem *subjéctiva*: a investidura nela”.<sup>68</sup>

Pode-se classificar os agentes públicos, conforme ensinamento de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>69</sup>, em três grupos: agentes políticos; servidores estatais; e particulares em atuação colaboradora com o Poder Público. Sendo que, para esse trabalho, torna-se necessário explicar somente os dois primeiros grupos, pois é sobre eles que o *lobby* é exercido.

### 1 Agentes Políticos

A conceituação de agente político é de divergência entre os doutrinadores, visto que alguns conceitos são mais abrangentes que outros.

---

<sup>67</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 227.

<sup>68</sup> *Ibid*, 227.

<sup>69</sup> Cf. *Ibid*, 229.

No entendimento de Hely Lopes Meirelles:

Os *agentes políticos* constituem, na realidade, categoria própria de agente público. Porém, sem dúvida no título e seções referidas, a Carta Magna, para fins de tratamento jurídico, coloca-os como se fossem servidores públicos, sem embargo de os ter como agentes políticos (...). Todos os cargos vitalícios são ocupados por agentes políticos, porém estes também ocupam cargos em comissão, como os Ministros de Estado.<sup>70</sup>

Assim, são agentes políticos, para Hely Lopes Meirelles, todos os agentes descritos na Constituição Federal que possuem independência funcional e fazem parte da estrutura do Estado.

Ocorre que para Celso Antônio Bandeira de Mello o conceito de agente político é mais restrito, em que:

*Agentes políticos* são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados federais e estaduais e os Vereadores.<sup>71</sup>

Concordando com o segundo conceito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro demonstra que: “A idéia de agente político liga-se, indissociavelmente, à de **governo** e à de **função política**, a primeira dando idéia de órgão (aspecto subjetivo) e, a segunda, de atividade (aspecto objetivo)”.<sup>72</sup>

A função política é uma atividade de ordem superior em que se refere na tomada de decisões para a direção do Estado, buscando a unidade da soberania estatal. Tais funções são dos órgãos governamentais que se concentram, no Brasil, nas mãos do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Então, para Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>73</sup>, não basta que o agente possua atribuição constitucional para ser um agente político, necessita que este participe, de alguma forma, das decisões governamentais ou tenha função política, como foi acima explicado. Para ela, agentes políticos são: “(...) apenas os Chefes dos Poderes Executivos federal, estadual e municipal, os Ministros e Secretários de Estado, além de Senadores, Deputados e

<sup>70</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003. p. 392.

<sup>71</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 229.

<sup>72</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 432.

<sup>73</sup> Cf. *Ibid*, 432/433.

Vereadores”.<sup>74</sup> Sendo que exercem atividades típicas de governo e possuem mandatos, para o qual são eleitos ou nomeados.

Mas é reconhecida a atual tendência de considerar membros da Magistratura e do Ministério Público como agentes políticos. Pois, os primeiros, correspondem à prática de uma parte da soberania do Estado e, os outros, possuem funções de controle atribuídas pela Constituição Federal de 1988.

O vínculo desses agentes com o Estado é de natureza política, não profissional, sendo que não possuem aptidão técnica, mas, como cidadãos, exercem um múnus público, e, assim, são candidatos à direção das vontades da Sociedade. Desta feita, seus direitos e deveres resultam diretamente da Constituição e das leis, não de contratos firmados com o Poder Público.

## 2 Servidores Estatais

Alguns doutrinadores utilizam a expressão “servidores estatais”, como no caso de Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>75</sup>, pois alegam que a expressão “servidor público”, atualmente, tem alcance mais restrito; outros doutrinadores, como Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>76</sup>, utilizam a expressão “servidores públicos em sentido amplo”, querendo indicar as pessoas físicas que possuem relação de trabalho de caráter não eventual com o Estado e com as entidades da Administração Indireta, com vínculo de dependência e remunerada pelos cofres públicos.

Os servidores estatais podem ser divididos em grupos menores, sendo que a melhor divisão é do seguinte modo: servidores estatutários, empregados públicos e servidores temporários.

Os servidores estatutários, também conhecidos como servidores públicos em sentido estrito ou, simplesmente, servidores públicos, são aqueles que ocupam cargos públicos e estão sujeitos ao regime de um estatuto, que é estabelecido em lei por cada unidade da federação, podendo ser unilateralmente modificado desde que se respeitem os direitos que o servidor adquiriu. Não há a possibilidade de modificação das normas vigentes no estatuto

---

<sup>74</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 433.

<sup>75</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 230.

<sup>76</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 433.

por meio de contrato ou acordo entre a Administração e o servidor, pois se trata de norma cogente, de ordem pública, que não se derroga pelas partes.<sup>77</sup>

Os empregados públicos são aqueles ocupantes de emprego público e, para isso, são contratados sob regime da legislação trabalhista. Maria Sylvia Zanella di Pietro diz que: “Embora sujeitos à CLT, submetem-se a todas as normas constitucionais referentes a requisitos para investidura, acumulação de cargos, vencimentos, entre outras previstas no Capítulo VII, do Título III, da Constituição.”<sup>78</sup>

Os servidores temporários são os contratados para exercer função temporária, por tempo determinado, atendendo necessidade de excepcional interesse público, não estão vinculados a cargo ou emprego público e possuem regime jurídico especial que é estipulado por lei de cada unidade da federação.<sup>79</sup>

Pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/1998, cada esfera do governo passou a poder instituir qual o regime de seus servidores, o estatutário ou contratual, podendo ainda existir os dois regimes na mesma entidade ou órgão. Mas existem algumas categorias que, por ocuparem cargos e terem leis próprias, se enquadrarão somente como servidores estatutários, por exemplo, os membros da Magistratura, do Ministério Público, do Tribunal de Contas, da Advocacia Pública e da Defensoria Pública.

Para os servidores das empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações privadas, o regime será o contratual, regido pela CLT. No caso das empresas que exercem atividade econômica, esse regime é estipulado pelo art. 173, § 1º, da Constituição Federal. Nos demais, esse regime é adotado por leis ordinárias, sendo mais compatível com o regime de direito privado a que são submetidos.

---

<sup>77</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 434.

<sup>78</sup> *Ibid*, p. 434.

<sup>79</sup> Cf. *Ibid*, p. 434.

## CAPÍTULO IV – ATOS ADMINISTRATIVOS

A compreensão da influência que o *lobby* exerce sobre os agentes públicos não estaria completa se não houvesse uma verificação do resultado buscado, ou seja, um exame dos atos administrativos. Sendo que aquele que pratica o *lobby* busca que o administrador público pratique o ato administrativo pretendido.

Assim, cabe analisar o que são esses atos administrativos e suas implicações, bem como o grau de liberdade concedido pela lei para sua prática, entendendo, desta feita, sobre quais atos administrativos recaem o *lobby*.

### 1 Ato da Administração

Atos da administração não se confundem com atos administrativos, pois aqueles são atos praticados pelo Poder Executivo, na sua função administrativa, que podem ser regidos pelo direito público ou privado.

Assim, Fernanda Marinela<sup>80</sup> ensina que os atos da administração podem ser: atos privados da Administração (regidos pelo direito privado, como a compra e venda e a locação); atos materiais (condutas sem manifestação de vontade que constituem fatos administrativos, como a apreensão de mercadoria); e atos administrativos (regidos pelo direito público).

A mesma autora bem resume o significado de atos da administração:

Em resumo, é possível concluir que são atos da administração os praticados pela Administração, assim entendidos os atos praticados por órgãos do Poder Executivo e entes da Administração Indireta, que podem ser regidos pelo direito público ou privado. Quando regidos pelo direito público, esses atos são, ao mesmo tempo, atos administrativos e atos da administração. Entretanto, os atos administrativos também podem ser praticados fora da Administração, ficando claro que atos da administração e atos administrativos são conceitos coincidentes, mas não sobreponíveis.<sup>81</sup>

Atos administrativos e atos da administração são termos que pela simples análise linguística teriam o mesmo significado, mas pela verificação jurídica demonstram que são demasiadamente diferentes, sendo o primeiro de maior abrangência que o segundo.

---

<sup>80</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 190.

<sup>81</sup> *Ibid*, p. 191.

## 2 Conceito de Ato Administrativo

A conceituação de ato administrativo é divergente entre as doutrinas devido à falta de conceituação legal sobre o tema, dando aos doutrinadores espaço para criarem as classificações.

Para definir melhor esse ato, Fernanda Marinela<sup>82</sup> destaca alguns pontos, como a vontade que deve ser proveniente de um agente público no exercício da sua função administrativa, o seu conteúdo que deve proporcionar efeitos jurídicos com um fim público, e o regime que necessita ser de regime público.

Os critérios mais comuns usados para conceituar atos administrativos são os critérios subjetivos e objetivos, em que se analisa, respectivamente, o órgão que o pratica ou a atividade que é exercida por ele.

O critério subjetivo é muito criticado, de acordo com Maria Silvia Zanella Di Pietro<sup>83</sup>, sendo que define ato administrativo todo aquele emanado de órgãos administrativos, excluídos os provenientes de órgãos legislativos e judiciais, mesmo que possuam a mesma natureza; e incluindo, ainda, todos os atos da Administração, somente pelo fato de terem sido emanados de órgãos administrativos. Ocorre que, esse conceito exclui atos praticados pelos Poderes Legislativo e Judiciário, no exercício de suas funções administrativas atípicas, que possuem o mesmo regime dos atos administrativos.

Já o critério objetivo, mesmo sendo insuficiente, é o mais aceito pelos doutrinadores, definindo ato administrativo como aquele praticado no verdadeiro exercício da função administrativa, seja por órgãos administrativos, legislativos ou judiciais.<sup>84</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello utiliza-se de dois sentidos para conceituar o ato administrativo: o ato em sentido amplo e o em sentido estrito. Ele diz que:

(...) é possível conceituar ato administrativo como: *declaração do Estado (ou de quem lhe faça as vezes – como, por exemplo, um concessionário de serviço público), no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante providências jurídicas complementares da lei a título de lhe dar cumprimento, e sujeitas a controle de legitimidade por órgão jurisdicional.* (...) O conceito que se acaba de dar corresponde a uma noção de ato administrativo em sentido amplo.<sup>85</sup>

---

<sup>82</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 192.

<sup>83</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 186.

<sup>84</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 193.

<sup>85</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 358/359.

Sobre o conceito acima Fernanda Marinela<sup>86</sup> ensina que para melhor entendimento se deve dividi-lo em partes. Primeiramente, é uma declaração jurídica, ou seja, uma manifestação que produz efeitos de direito. Praticado pelo Estado ou por quem o represente, assim, há atos administrativos praticados pelo Poder Executivo, seus órgãos e entes da Administração Indireta, pelos outros Poderes e, também, por particulares, como as empresas que prestam serviço público, concessionárias e permissionárias.

A concretização dessa declaração se faz no exercício de prerrogativas públicas, desta feita, o objetivo principal desses atos é o interesse público e, assim, só pode ter o regime público, aplicando o direito privado em caráter supletivo somente. Os atos administrativos, por fim, caracterizam providências complementares à lei sujeitas a controle pelo Poder Judiciário, desta forma, se diferenciado dos atos legislativos e dos atos jurisdicionais.

Em sentido estrito, o ato administrativo tem o mesmo conceito daquele em sentido amplo, mas representa uma categoria com menos atos, pois possui mais duas características, que são a concreção e a unilateralidade. Fernanda Marinela diz que o ato administrativo, em sentido estrito:

(...) é toda declaração unilateral de vontade do Estado, no exercício de prerrogativas públicas, manifestada mediante comandos concretos complementares da lei, expedidos a título de lhe dar cumprimento e sujeitos a controle pelo Poder Judiciário, ficando, assim, excluídos, os atos abstratos e os convencionais.<sup>87</sup>

### **3 Ato Administrativo Vinculado**

Pelo exercício do princípio da legalidade, que já foi estudado anteriormente, os atos administrativos são limitados com o fim de impedir abusos por parte dos administradores públicos. Assim, podem-se classificar esses atos de acordo com o grau de liberdade concedido pela lei, em atos administrativos vinculados ou atos administrativos discricionários.

Os atos administrativos vinculados são aqueles que a lei não permite reflexão subjetiva do administrador público, devendo praticá-lo tão logo preencha os requisitos prescritos na lei. José Cretella Júnior define:

*Vinculados* ou *predeterminados* são os atos administrativos que se concretizam pela vontade condicionada ou cativa da administração,

---

<sup>86</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 194.

<sup>87</sup> *Ibid*, p. 195.

obrigada a manifestar-se positivamente, desde que se preencham, no caso, determinados requisitos fixados *a priori* pela lei.<sup>88</sup>

Assim a Administração, nesse tipo de ato, não resolve sobre a sua conveniência ou seu conteúdo, devendo apenas observar se o ato vinculado cumpre os requisitos da lei. A abstinência da Administração na prática desse ato, dentro do prazo e com o objetivo determinado, viola a lei, concedendo, ao particular, o direito de pleitear a correção no Poder Judiciário.

Entretanto, para Fernanda Marinela<sup>89</sup>, nesses atos vinculados existe sempre um pouco de liberdade, mesmo que seja uma liberdade temporal, pois o administrador está autorizado a praticar esse ato no prazo legal, não podendo se falar, assim, em absoluta vinculação.

## 4 Ato Administrativo Discricionário

De maior relevância para compreensão desse trabalho, o ato administrativo discricionário é o principal objetivo e o resultado pretendido pelo *lobby*, por isso, necessita por maiores explicações que o ato anteriormente estudado.

### 4.1 Conceito de discricionariedade

Quem melhor expõe o que vem a ser discricionariedade é Celso Antônio Bandeira de Mello:

Discricionariedade é a margem de “liberdade” que remanesça ao administrador para eleger, segundo critérios consistentes de razoabilidade, um, dentre pelo menos dois comportamentos, cabíveis perante cada caso concreto, a fim de cumprir o dever de adotar a solução mais adequada à satisfação da finalidade legal, quando conferida no mandamento, dela não se possa extrair objetivamente uma solução unívoca para a situação vertente.<sup>90</sup>

Desse entendimento se destaca o fato de o administrador poder utilizar-se de um juízo de conveniência e oportunidade, sempre dentro dos limites legais, para fazer a escolha certa, dentre as existentes, ao bem do interesse coletivo.

---

<sup>88</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 175.

<sup>89</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 196.

<sup>90</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 896.

Há doutrinadores que defendem que é inadequada a expressão ato discricionário, sendo correto ato praticado no exercício de competência discricionária, pois a discricionariedade se encontra na competência e não na prática do ato.<sup>91</sup>

A discricionariedade do ato vem da norma que o prevê, conferindo a lei uma liberdade decisória ao administrador. Fernanda Marinela<sup>92</sup> diz que haverá também discricionariedade na omissão da lei, quando não há possibilidade de prever todas as situações, ou quando a lei prevê a competência, mas não diz que conduta desenvolver, ou, ainda, quando a situação é descrita, pela lei, com conceitos vagos e imprecisos.

## 4.2 Fundamentos da discricionariedade

As justificativas existentes para fundamentar a subsistência da discricionariedade em alguns atos administrativos são bem explanadas por Celso Antônio Bandeira de Mello<sup>93</sup>.

Um dos fundamentos seria o fato da posição da Administração em melhor reconhecer, diante de vários atos administrativos, a melhor maneira de alcançar as finalidades da lei nas situações experimentais emergentes.<sup>94</sup>

Outro forte fundamento seria a impossibilidade material do legislador de prever todas as situações e disciplinar todas as práticas da Administração, necessitando, assim, por recorrer a uma regulamentação mais flexível, capaz de abranger amplamente os acontecimentos sociais.<sup>95</sup> Maria Sylvia Zanella Di Pietro explica que:

Sob o ponto de vista **prático**, a discricionariedade justifica-se, quer para **evitar o automatismo** que ocorreria fatalmente se os agentes administrativos não tivessem senão que aplicar rigorosamente as normas preestabelecidas, quer para suprir a impossibilidade em que se encontra o legislador de prever todas as situações possíveis que o administrador terá de enfrentar, isto sem falar que a discricionariedade é indispensável para permitir o poder de iniciativa da Administração, necessário para atender às infinitas, complexas e sempre crescentes necessidades coletivas. A dinâmica do interesse público exige flexibilidade de atuação, com a qual pode revelar-se incompatível o moroso procedimento de elaboração das leis.<sup>96</sup>

---

<sup>91</sup> Cf. MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1. p. 196.

<sup>92</sup> Cf. *Ibid*, p. 197.

<sup>93</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 889/892.

<sup>94</sup> Cf. *Ibid*, p. 889.

<sup>95</sup> Cf. *Ibid*, p. 889.

<sup>96</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 206.

A inviabilidade jurídica é outro fundamento, pois a abstração da lei, que é objetivo do Estado de Direito, estaria prejudicada, sendo que a previsão de cada ato e conduta estaria caracterizando a invasão do campo da individualização.<sup>97</sup> Ainda existe a impossibilidade lógica, porque há conceitos que a lei não seria capaz de manipular, pois são vagos, imprecisos e elásticos, recaindo a discricionariedade sobre eles, impossibilitando a limitação pela lei.<sup>98</sup>

### 4.3 Limites da discricionariedade

Em todos os atos administrativos, o Poder Judiciário é o titular do controle da legalidade, mas, diferentemente do ato vinculado em que o controle é absoluto, sem restrições, no ato discricionário o controle do Poder Judiciário deverá respeitar a discricionariedade administrativa nos limites em que é assegurada à Administração pela lei.

Explica Mara Sylvia Zanello Di Pietro sobre a limitação do controle judiciário sobre os atos discricionários:

Isto ocorre precisamente pelo fato de ser a discricionariedade um poder delimitado previamente pelo legislador; este, ao definir determinado ato, intencionalmente deixa um espaço para livre decisão da Administração Pública, legitimando previamente a sua opção; qualquer delas será legal. Daí por que não pode o Poder Judiciário invadir esse espaço reservado, pela lei, ao administrador, pois, caso contrário, estaria substituindo, por seus próprios critérios de escolha, a **opção legítima** feita pela autoridade competente com base em razões de oportunidade e conveniência que ela, melhor que ninguém, pode decidir diante de cada caso concreto.<sup>99</sup>

Desta feita, o Poder Judiciário, em relação ao ato discricionário, está limitado a analisar os aspectos da legalidade e verificar se a Administração se manteve nos limites da discricionariedade estipulados previamente pela lei. Algumas teorias têm sido criadas para fixar esses limites.

Uma teoria, demonstrada por Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>100</sup>, é relativa ao desvio de poder, pois quando a autoridade usa o poder discricionário para chegar a um fim diferente daqueles que a lei fixou, o Poder Judiciário fica autorizado a decretar a nulidade do

---

<sup>97</sup> Cf. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 889.

<sup>98</sup> Cf. *Ibid*, p. 890.

<sup>99</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 210.

<sup>100</sup> Cf. *Ibid*, p. 211.

ato, sendo que o administrador fez uso indevido da discricionariedade ao desviar-se dos fins do interesse coletivo.

Outra teoria de suma importância é a dos motivos determinantes, em que a Administração indica os motivos da prática do ato, que somente será válido se forem verdadeiros. Assim o Poder Judiciário precisa examinar os pressupostos de fato e as provas da ocorrência do ato.<sup>101</sup>

Maria Sylvia Zanella Di Pietro<sup>102</sup> ensina que atualmente a tendência é de limitar cada vez mais a discricionariedade dos atos administrativos, aumentando o controle judiciário deles. Ela diz que:

Existem situações extremas em que não há dúvida possível, pois qualquer pessoa normal, diante das mesmas circunstâncias, resolveria que elas são certas ou erradas, justas ou injustas, morais ou imorais, contrárias ou favoráveis ao interesse público; e existe uma zona intermediária, cinzenta, em que nessa definição é imprecisa e dentro da qual a decisão será discricionária, colocando-se fora do alcance do Poder Judiciário.<sup>103</sup>

A tendência de ampliar a apreciação do Judiciário não é invasão na discricionariedade administrativa, mas sim de implantar limites a fim de impedir as arbitrariedades que a Administração Pública pratica com a desculpa de agir discricionariamente.

---

<sup>101</sup> Cf. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004. p. 211.

<sup>102</sup> Cf. *Ibid*, p. 211.

<sup>103</sup> *Ibid*, p. 212.

## CAPÍTULO V – ANÁLISE DO *LOBBY* À LUZ DOS PRINCÍPIOS

Após as devidas explicações referentes ao *lobby* e, também, aos importantes conceitos do Direito Administrativo, como os princípios, os agentes públicos e os atos administrativos, tem-se nesse capítulo o desfecho em que o primeiro será analisado em consonância com os conceitos do segundo.

O alvo do *lobby* é certo. Toda espécie de *lobby* supracitada no item 4 do capítulo I tem como destinatário um agente público, até mesmo no caso do *lobbiyng* público, em que o agente ativo é um agente público tentando influenciar a decisão de outro agente público. Mas, verifica-se que, pelas atribuições que possuem e pela enorme discricionariedade de suas decisões em razão de sua função política, os agentes políticos são os que mais recebem e fazem a prática do *lobby*.

Os servidores estatais também recebem e praticam o *lobby*, porém em menor quantidade, pois isto somente ocorre quando da execução de atos discricionários em que há a verificação da conveniência e oportunidade por parte do servidor. O servidor estatal desempenha na maior parte de suas atribuições atos vinculados, em que não há espaço para interpretação subjetiva, devendo, assim, o agente público seguir o que se encontra disposto na lei. Por isso, não há o que se falar em *lobbying* sobre atos vinculados, porque não existe subjetividade a ser influenciada.

Sobre todos os servidores públicos, em sentido amplo, recaem os princípios do Direito Administrativo, em decorrência do artigo 37 da Constituição Federal. Assim, todos os atos praticados por eles devem se pautar nesses princípios, ou seja, se receberem ou praticarem o *lobby* devem fazê-lo sobre a análise dos princípios do Direito Administrativo.

Os atos dos servidores públicos possuem prerrogativas que lhe são atribuídas pelo princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, contudo, conforme visto no item 1 do capítulo II, os agentes públicos, em seus atos, somente terão direito a essas prerrogativas quando agirem em busca do interesse da coletividade. Assim, quando estes praticarem atos em decorrência do *lobby*, deve-se verificar se há a busca do interesse público, não devendo ser aceita a influência que tenha estrito interesse do órgão que representa e, menos ainda, aquela que tenha somente o interesse pessoal do administrador. Sobre estas duas, as prerrogativas do princípio da supremacia do interesse público não recairão.

A fim de garantir que os interesses pessoais do agente público não sobreponham os interesses da sociedade, o princípio da indisponibilidade do interesse público estabelece algumas formalidades legais para sua atuação. Quando o servidor público busca influenciar uma decisão ou é influenciado em sua decisão, necessita por priorizar a vontade da sociedade com objetivo de alcançar o bem comum, se o agente público se afastar do interesse da coletividade na sua decisão estará passível de anulação.

Todos os atos do agente público devem respeitar o princípio da legalidade que foi supracitado no item 5 do capítulo II, não sendo diferente quando da prática do *lobby*. Desta forma, toda influência feita por um servidor público, bem como os atos resultantes de uma influência que foi recebida, devem seguir a lei e os princípios do Direito Administrativo. Nesse ponto é que se encontra um empecilho para prática do *lobby*, pois não está legalmente sistematizado, gerando para alguns o pensamento de que esse tipo de influência seja ilegal.

Porém, o *lobby* se justifica, por parte da sociedade, no direito básico de buscar o atendimento de seu interesse, sendo essa influência um dos instrumentos do povo em uma democracia participativa<sup>104</sup>. Em relação ao agente público, a prática ou atendimento do *lobby* tem justificativa devido o princípio da eficiência que lhe orienta a buscar presteza, perfeição e rendimento funcional na atividade administrativa, com intuito de alcançar melhores resultados de produtividade, economizando recursos. Para tanto, o servidor público utiliza das informações que lhe são passadas por aqueles que praticam o *lobby*, pois estes possuem melhor preparo sobre os assuntos que influenciam.

Para buscar a eficiência o agente público poderá utilizar-se do *lobby*, entretanto não poderá se esquecer da aplicação do princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, sendo, o primeiro, um limite da discricionariedade do administrador público, pois impõe que haja pertinência entre a conveniência e oportunidade com relação à finalidade da norma; e o segundo, um limite ao sacrifício que é imposto à vontade de alguns para obtenção da vantagem de todos, a fim de não tornar a prestação desejada excessivamente onerosa.

Outros princípios também criam limites para os atos do servidor público e, por isso, restringem a atuação do *lobby*. Como ocorre com o princípio da impessoalidade que determina que a atuação do agente público não tenha subjetividade, ou seja, uma atuação impessoal sem interesses pessoais próprios ou de terceiro, assim, impedindo que o

---

<sup>104</sup> Regime com vários mecanismos disponíveis para sociedade civil, a fim de maior controle sobre a Administração Pública, não reduzindo a participação democrática apenas ao sufrágio universal. Como exemplo de mecanismo, existe no Brasil o plebiscito, o referendo, a iniciativa popular e o orçamento participativo.

administrador público atenda a influência de terceiros por considerações pessoais de parentesco ou amizade e esquecendo-se do interesse da coletividade.

O princípio da moralidade é outro limitador do *lobby*, pois o agente público quando pratica ou recebe influência deve sempre fazer de acordo com os princípios éticos, respeitando as regras de boa administração, com a ideia de função administrativa e com o objetivo de alcançar o bem comum. Esse princípio impede que o administrador público utilize mecanismos escusos para influenciar a decisão de outro administrador, bem como impede que o servidor público aceite a influência de sua decisão por tais mecanismos.

Para conseguir verificar se o *lobby* praticado ou recebido pelo agente público seguiu todos os preceitos estipulados pelos princípios do Direito Administrativo, o princípio da motivação disciplina que a Administração Pública deve demonstrar a motivação de todos os atos para que a sociedade possa fazer a avaliação e o controle dos que administram o bem comum.

O princípio da motivação de nada valerá se não houver obediência ao princípio da publicidade, sendo este uma condição para eficácia dos atos administrativos. Determina o princípio da publicidade que todos os atos administrativos devem ser oficialmente publicados, a fim de que o administrado saiba como os agentes públicos gerem os interesses da coletividade.

Sobre a publicidade dos atos e das informações que poderão ser passadas através do *lobby*, praticado pelo servidor público, existe uma limitação constitucional. O parágrafo 7º do artigo 37 da Constituição Federal, acrescentado pela Emenda Constitucional 19/98, diz que a lei prescreverá os requisitos e restrições ao servidor público que, em decorrência do cargo ou emprego, tenha acesso a informações privilegiadas. Tais informações, por serem privilegiadas, não podem ser usadas no *lobby* público.

Apesar de não haver lei que regulamente o parágrafo supracitado, pois o Projeto de Lei do Senado nº 250, de 2000, que possui tal pretensão, ainda não foi votado, a proteção das informações privilegiadas e, por isso, sigilosas, faz-se através do artigo 325 do Código Penal que prevê o crime de Violação de Sigilo Funcional. Assim, impedindo o servidor de utilizar-se de informações que devam permanecer em sigilo para prática do *lobby*.

## CONCLUSÃO

O surgimento da democracia participativa trouxe mecanismos de participação popular na Administração Pública, que foram se tornando mais comuns e acessíveis a todos, sendo o *lobby* o mais utilizado atualmente.

Essa influência, praticada por terceiros para que o agente público tome a decisão desejada por quem influencia, é confundida, na maior parte das vezes, com corrupção ou tráfico de influência. O capítulo I buscou esclarecer que o *lobby* se trata de um instrumento democrático de representação de interesses.

O agente público é peça fundamental na movimentação da máquina administrativa, sendo que é a própria extensão do Estado. Por isso, possui um grande poder, que também é um dever, decorrente da administração daquilo que é de todos.

Para guiar o exercício desse poder-dever, o Direito Administrativo dispõe de uma série de princípios que orientam e limitam a atuação dos agentes públicos e esses princípios foram devidamente elucidados no capítulo II desse trabalho.

Sobre todos os atos administrativos praticados pelos agentes públicos, sejam agentes políticos ou servidores públicos no sentido estrito, recaem os princípios supracitados. E principalmente sobre os atos administrativos discricionários recaem as influências feitas por terceiro.

Desta feita, esse trabalho buscou demonstrar, no capítulo V, que para haver um *lobby*, como verdadeiro instrumento da democracia participativa, sem que haja possibilidade de caracterizar-se como crime de corrupção ou tráfico de influência, deve ser orientado pelos princípios do Direito Administrativo.

Havendo a observância de todos os princípios do Direito Administrativo quando da prática ou do recebimento da influência, por parte do agente público, e da prática do ato administrativo que foi esperado, estará descartada a possibilidade de declarar-se nulo esses atos. O *lobby* feito pelo servidor público, com a principal finalidade de alcançar o bem comum, que observa todos os Princípios do Direito Administrativo e obedece a limitação existente na Constituição Federal de não divulgação de dados privilegiados e sigilosos, é válido e necessário para o melhor desenvolvimento das políticas públicas.

Observando fatos reais, verifica-se a ocorrência de *lobby* no caso dos atos secretos do Senado<sup>105</sup>, sendo que houve a influência de agentes públicos e ex-agentes públicos, a fim de que o presidente do Senado concedesse cargos de confiança aos parentes daqueles.

Utilizando-se dos princípios do Direito Administrativo para verificar o *lobbying* supracitado, afere-se que não houve a observância dos princípios da supremacia do interesse público, da impessoalidade, da moralidade e da publicidade, desde a influência recebida pelo presidente do Senado até o ato administrativo que concedeu o cargo, pois foram feitos para agradar interesses alheios aos da coletividade, empregando-se parentes de aliados, sem publicação desses atos.

Outro fato real, em que ocorrem os quatro tipos de *lobby*, é a tentativa do governo de regulamentação da exploração e produção na área do pré-sal. Inicialmente aconteceu o *lobby* público, em que membros do Poder Executivo informaram os membros do Poder Legislativo sobre os motivos dos quatro projetos de lei que foram apresentados, e estes apresentaram emendas aos projetos. Desta feita, membros de ambos os Poderes trocaram informações entre si, com intuito de influenciar as decisões. Após a apresentação dos projetos de lei, foram criadas as Comissões Especiais para analisá-los, e os parlamentares, que fazem parte dessas comissões, participaram de audiências públicas<sup>106</sup> em que ouviram especialistas e interessados no assunto, ocorrendo assim os *lobbies* institucional, privado e classista.<sup>107</sup>

De acordo com as atuais informações, os *lobbies* que foram feitos para a regulamentação da exploração e produção na área do pré-sal são válidos, sendo que atendem aos Princípios do Direito Administrativo, principalmente os *lobbies* que foram praticados por servidores públicos, pois buscaram a maximização dos benefícios à sociedade sempre visando o interesse público.

A regulamentação do *lobby* no Congresso Nacional traz receio aos estudiosos, pois se verifica influência mais forte sobre os congressistas daqueles que possuem maior poder, assim, há a preocupação, que com a regulamentação aqueles com maior poder aquisitivo consigam praticar melhor o *lobby* em detrimento da maior parte da população.

---

<sup>105</sup> Cf. COLON, Leandro. Atos secretos no Senado chegam ao total de 650. *Estadão.com.br*, São Paulo, jun. 2009. Seção Nacional/Política. Disponível em: < <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,atos-secretos-no-senado-chegam-ao-total-de-650,389001,0.htm> >. Acesso em: 02 set. 2009.

<sup>106</sup> Cf. COMISSÕES apresentarão relatórios sobre pré-sal. *Consultor Jurídico*, São Paulo, out. 2009. Seção Notícias. Disponível em: < <http://www.conjur.com.br/2009-out-16/comissoes-camara-apresentar-relatorios-projetos-pre-sal> >. Acesso em: 16 out. 2009.

<sup>107</sup> Cf. FUP, Imprensa da. Nova lei do petróleo. *CUT Brasil*, São Paulo, set. 2009. Seção Notícias. Disponível em: < <http://www.cut.org.br/content/view/16505/170/> >. Acesso em: 16 out. 2009.

## REFERÊNCIAS

AVIZÚ, Cristiane. *Lobbying, a atividade dos grupos de interesse e grupos de pressão – atuação e direito*. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2007.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRUNO, Reinaldo Moreira. *Direito administrativo didático*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2008.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002

\_\_\_\_\_. *Direito administrativo brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

FARHAT, Saïd. *Lobby: O que é. Como se faz*. São Paulo: Peirópolis - Aberje, 2007.

GOZETTO, Andréa Cristina Oliveira. Lobbying no Congresso Nacional: estratégias de atuação dos grupos de interesse empresariais e de trabalhadores no Legislativo brasileiro. *Revista Espaço Acadêmico*, São Paulo, abr 2009. Seção Colaboradores. Disponível em: < <http://www.espacoacademico.com.br/095/95gozetto.htm> >. Acesso em: 11 jul 2009..

LODI, João Bosco. *Lobby e holding: as bases do poder*. São Paulo: Pioneira, 1982.

\_\_\_\_\_. *Lobby: Os grupos de pressão*. São Paulo: Pioneira, 1986.

MARINELA, Fernanda. *Direito administrativo*. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2007. v. 1.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo*. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

OLIVEIRA, Andréa Cristina de Jesus. *Lobby e representação de interesses: lobistas e seu impacto sobre a representação de interesses no Brasil*. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2004. 263 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, 2004.

\_\_\_\_\_. Breve histórico sobre o desenvolvimento do *lobbying* no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 42, n. 168, p. 29-43, out./dez. 2005.

\_\_\_\_\_. O *lobbying* institucional no Brasil: canal de comunicação entre Estado e sociedade civil?. *Cenários da Comunicação*, São Paulo, v. 6, n. 1, p. 57-64. 2007.

SCHMIDT, Marcelo Winch. *Lobby: ética e transparência nas relações institucionais e governamentais*. *Jus Navegandi*, Rio Grande do Sul, dez. 2007. Seção Doutrina/Direito Eleitoral. Disponível em: < <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=11011> >. Acesso em: 11 jul. 2009.

## ANEXOS

Janeiro de 1991

DIÁRIO DO CONGRESSO NACIONAL (Seção I)

Quinta-feira 24 15029

Em 3-12-90, a Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício nº 94/90, do Presidente da CCJ, comunicando a aprovação da matéria na reunião de 29-11-90. É aberto o prazo de cinco dias para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que o projeto seja apreciado pelo Plenário.

Em 10-12-90, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo sem apresentação do recurso previsto no art. 91, § 4º do Regimento Interno, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário.

À Câmara dos Deputados com o Ofício SM/Nº 592, de 17-12-90

SM/Nº 592 Em 17 de dezembro de 1990  
A Sua Excelência o Senhor Deputado Luiz Henrique DD. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados

Senhor Primeiro Secretário

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei nº 136, de 1990, constante dos autógrafos juntos, que "Dá nova redação ao inciso III do art. 484 do código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.931, de 11 de dezembro de 1941)".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha estima e mais distinta consideração — Senador **Pompeu de Sousa**, Primeiro Secretário, em exercício.

**PROJETO DE LEI**  
**Nº 6.130, DE 1990**  
(Do Senado Federal)

PLS Nº 383/89

Dá nova redação ao § 2º do art. 77 da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, que altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal.

(Apense-se ao Projeto de Lei nº 5.229, de 1990.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O § 2º do art. 77 da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 77. ....

§ 2º A execução da pena privativa de liberdade, não superior a quatro anos, poderá ser suspensa, por quatro a seis anos, desde que o condenado seja maior de setenta anos de idade e estejam satisfeitas as demais condições estabelecidas neste artigo.

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 18 de dezembro de 1990.  
— Senador **Nelson Carneiro**, Presidente.

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA PE-**  
**LA**  
**COORDENAÇÃO DAS COMISSÕES**  
**PERMANENTES**

LEI Nº 7.209,  
DE 11 DE JULHO DE 1984

Altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal, e dá outras providências.

**TÍTULO V**  
**Das Penas**

**CAPÍTULO IV**

**Da Suspensão Condicional da Pena**

Art. 77 A execução da pena privativa de liberdade, não superior a dois anos, poderá ser suspensa, por dois a quatro anos, desde que:

I — o condenado não seja reincidente em crime doloso;

II — a culpabilidade, os antecedentes, a conduta social e personalidade do agente, bem como os motivos e as circunstâncias autorizem a concessão do benefício;

III — não seja indicada ou cabível a substituição prevista no art. 44 deste código.

§ 2º A execução da pena privativa de liberdade, não superior a quatro anos, poderá ser suspensa, por quatro a seis anos, desde que o condenado seja maior de 70 (setenta) anos de idade.

**CÓDIGO PENAL**  
**DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DE-**  
**ZEMBRO DE 1940**

**SINOPSE**

**PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 383, DE**  
**1989**

Dá nova redação ao § 2º do art. 77 da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, que altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal.

Apresentado pelo Senador Marcio Lacerda.

Lido no expediente da Sessão de 1º-12-89 e publicado no DCN (Seção II) de 2-12-89. Despachado à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (competência terminativa), onde poderá receber emendas, após sua publicação e distribuição em avulsos, pelo prazo de cinco dias úteis.

Em 29-11-90, a matéria recebe aprovação em turno Suplementar.

Em 30-11-90, à SSCLS.

Em 3-12-90, é lido o Parecer nº 402/90, da CCJ, relatado pelo Senador José Paulo Bisol, nos termos do substitutivo que oferece. A Presidência comunica ao Plenário o recebimento do Ofício nº 95/90, do Presidente da CCJ, comunicando a aprovação da matéria na reunião de 29-11-90. É aberto o prazo de cinco dias para interposição de recurso, por um décimo da composição da Casa, para que o projeto seja apreciado pelo Plenário.

Em 10-12-90, a Presidência comunica ao Plenário o término do prazo sem apresentação do recurso previsto no art. 91, § 4º, do Regimento Interno, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário.

À Câmara dos Deputados com o Ofício SM-nº 606, de 18-12-90

SM/Nº 606 Em 18 de dezembro de 1990  
A Sua Excelência o Senhor Deputado Luiz Henrique DD. Primeiro Secretário da Câmara dos Deputados

Senhor Primeiro Secretário,

Tenho a honra de encaminhar a Vossa Excelência, a fim de ser submetido à revisão da Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65 da Constituição Federal, o Projeto de Lei nº 383, de 1989, constante dos autógrafos juntos, que "Dá nova redação ao § 2º do art. 77 da Lei nº 7.209, de 11 de julho de 1984, que altera dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 — Código Penal".

Aproveito a oportunidade para renovar a Vossa Excelência os protestos de minha elevada estima e mais distinta consideração. — Senador **Pompeu de Sousa**, Primeiro Secretário, em exercício.

**PROJETO DE LEI**  
**Nº 6.132, DE 1990**  
(Do Senado Federal)  
PLS Nº 203/89

Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às Casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências.

(À Comissão de Constituição e Justiça e de Redação; e à Mesa Diretora.)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º As pessoas físicas ou jurídicas que exercerem qualquer atividade tendente a influenciar o processo legislativo deverão registrar-se perante as Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados.

Art. 2º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara dos Deputados providenciarão o registro de que trata o artigo anterior, e distribuirão credenciais para o acesso a cada uma das Casas do Congresso Nacional, regulamentando o modo e limites de sua atuação.

Art. 3º As pessoas físicas ou jurídicas, registradas junto ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados, deverão encaminhar às respectivas Mesas Diretoras, até 30 de junho e 30 de dezembro de cada ano, declaração dos gastos relativos à sua atuação perante

aquelas Casas do Congresso, discriminando, necessariamente, as importâncias superiores ao valor correspondente a 3.000 Bônus do Tesouro Nacional (BTN).

§ 1º Da declaração prevista neste artigo constará, obrigatoriamente, quando prestada por pessoas físicas ou jurídicas contratadas por terceiros, a indicação do interessado nos serviços, o projeto cuja aprovação ou rejeição é defendida, ou a matéria cuja discussão é desejada.

§ 2º Em se tratando de pessoas jurídicas, ou de associações ou escritórios de serviço informalmente constituídos, serão fornecidos dados sobre a constituição ou associação, sócios ou associados, capital social, número e nome de empregados e dos que, eventualmente, estiverem em sua folha de pagamento.

§ 3º As pessoas físicas ou jurídicas registradas declararão, além de outros elementos exigidos pelas Mesas Diretoras do Senado e da Câmara, o recebimento de qualquer doação de valor superior ao indicado neste artigo.

Art. 4º As despesas efetuadas fora da órbita do Congresso, por pessoas físicas ou jurídicas registradas no âmbito das atividades definidas no art. 1º desta lei, também deverão ser declaradas às Mesas Diretoras do Senado e da Câmara.

Art. 5º A omissão nas declarações ou em resposta a indagações da Mesa Diretora de qualquer das Casas do Congresso, ou a tentativa de ocultar dados ou confundir a fiscalização, implicará, de início, em advertência e, em caso de reincidência, na cassação do registro com o impedimento de acesso às Casas do Congresso, sem prejuízo do encaminhamento de documentação ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), para a apuração e repressão do abuso de poder econômico, nos termos da Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

Art. 6º Aplica-se, para efeito de caracterização e repressão de atos de abusos de poder econômico, o disposto na Lei nº 4.137, de 10 de setembro de 1962.

Art. 7º As Mesas Diretoras do Senado Federal e da Câmara, à vista das fichas de registro e das declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas, providenciarão:

I — divulgação de relatório semestral, de acesso público, contendo as declarações prestadas pelas pessoas físicas ou jurídicas registradas;

II — convite para comparecimento, no mesmo dia, hora e local, às pessoas físicas ou jurídicas que defendem interesses antagônicos aos de outras que tenham marcado comparecimento às Casas do Congresso, suas comissões e órgãos de assessoramento, para prestação de esclarecimentos ou subsídios.

Art. 8º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º Revogam-se as disposições em contrário.

Senado Federal, 17 de dezembro de 1990.  
— Senador Nelson Carneiro, Presidente.

**LEGISLAÇÃO CITADA, ANEXADA  
PELA COORDENAÇÃO DAS  
COMISSÕES PERMANENTES**

LEI Nº 4.137,  
DE 10 DE SETEMBRO DE 1962

**Regula a repressão ao abuso do poder econômico.**

**TÍTULO I  
Disposições Gerais**

Art. 1º A repressão ao abuso do poder econômico, a que se refere o art. 148 da Constituição Federal, regular-se-á pelas disposições desta lei. (2)

Art. 2º Consideram-se formas de abuso do poder econômico:

I — dominar os mercados nacionais ou eliminar total ou parcialmente a concorrência por meio de:

a) ajuste ou acordo entre empresas, ou entre pessoas vinculadas a tais empresas ou interessadas no objeto de suas atividades;

b) aquisição de acervos de empresas ou de cotas, ações, títulos ou direitos;

c) coalizão, incorporação, fusão, integração ou qualquer outra forma de concentração de empresas;

d) concentração de ações, títulos, cotas ou direitos em poder de uma ou mais empresas ou de uma ou mais pessoas físicas;

e) acumulações de direção, administração ou gerência de mais de uma empresa;

f) cessação parcial ou total das atividades de empresa promovida por ato próprio ou de terceiros;

g) criação de dificuldades à constituição, ao funcionamento ou ao desenvolvimento de empresa;

II — elevar sem justa causa os preços, nos casos de monopólio natural ou de fato, com o objetivo de aumentar arbitrariamente os lucros sem aumentar a produção;

III — provocar condições monopolísticas ou exercer especulação abusiva com o fim de promover a elevação temporária de preços por meio de:

a) destruição ou inutilização por ato próprio ou de terceiros, de bens de produção ou de consumo;

b) açambarcamento de mercadorias ou de matéria-prima;

c) retenção, em condições de provocar escassez de bens de produção ou de consumo;

d) utilização de meios artificiosos para provocar a oscilação de preços em detrimento de empresas concorrentes ou de vendedores de matérias-primas;

IV — formar grupo econômico, por agregação de empresas, em detrimento da livre deliberação dos compradores ou dos vendedores, por meio de:

a) discriminação de preços entre compradores ou entre vendedores ou fixação discriminatória de prestação de serviço;

b) subordinação de venda de qualquer bem à aquisição de outro bem ou à utilização de determinado serviço; ou subordinação de

utilização de determinado serviço à compra de determinado bem;

V — exercer concorrência desleal, por meio de:

a) exigência de exclusividade para propaganda publicitária;

b) combinação prévia de preços ou ajuste de vantagens na concorrência pública ou administrativa.

Art. 3º Quando em relação a uma empresa exista um restrito número de empresas que não tenham condições de lhe fazer concorrência num determinado ramo de negócio ou de prestação de serviços, ficará aquela obrigada à comprovação do custo de sua produção, se houver indícios veementes de que impõe preços excessivos.

Art. 4º Será automaticamente cassada a patente concedida pelo Departamento Nacional de Propriedade Industrial desde que feita prova de já haver sido concedida e caducado em nação que mantenha acordos sobre a matéria com o Brasil.

Art. 5º Entendem-se por condições monopolísticas aquelas em que uma empresa ou grupo de empresas controla em tal grau a produção, distribuição, prestação ou venda de determinado bem ou serviço, que passa a exercer influência preponderante sobre os respectivos preços.

Parágrafo único. Praticará abuso de poder econômico a empresa que, operando em condições monopolísticas, interromper ou reduzir em grande escala sua produção sem justa causa comprovada, perante o Cade, para provocar a alta dos preços ou a paralisação de indústrias que dela dependam.

Art. 6º Considera-se empresa toda organização de natureza civil ou mercantil destinada à exploração de pessoas físicas ou jurídicas de qualquer atividade com fins lucrativos.

Parágrafo único. As pessoas físicas, os diretores e gerentes das pessoas jurídicas que possuam empresas serão civil e criminalmente responsáveis pelos abusos do poder econômico, por elas praticados.

Art. 7º As empresas que praticarem os atos de abusos do poder econômico definidos no art. 2º ficarão sujeitas às penalidades previstas nos arts. 43 e 47.

**CAPÍTULO II  
Do Conselho Administrativo  
de Defesa Econômica  
Da Organização**

Art. 8º É criado o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), com sede no Distrito Federal e jurisdição em todo o território nacional, diretamente vinculado à Presidência do Conselho de Ministros, com a incumbência de apurar e reprimir os abusos de poder econômico, nos termos desta lei.

Parágrafo único. (Vetado).

Art. 9º O Cade compor-se-á de um presidente e mais quatro membros nomeados pelo Presidente da República, por indicação do Presidente do Conselho de Ministros, aprovada pelo Senado Federal, dentre brasileiros maiores de 30 (trinta) anos, de notório saber jurídico ou econômico e de reputação ilibada.